

*Funduszowi Rezerwy Demograficznej
należy umożliwić realizację celów,
do których został powołany.*

Maciej Grodzicki

Funduszowi Rezerwy Demograficznej należy umożliwić realizację celów, do których został powołany.

Synteza

- Systemy emerytalne powinny w sprawiedliwy sposób traktować kolejne pokolenia. Za sprawiedliwością międzypokoleniową przemawiają argumenty etyczne, polityczne i ekonomiczne. W szczególności, realizacja sprawiedliwości międzypokoleniowej zwiększa bezpieczeństwo wypłaty emerytur osobom obecnie pracującym.
- Repartycyjne systemy emerytalne (czyli takie, w których dzieci pokolenia płacą za emerytury pokoleń swoich rodziców i dziadków) w sytuacji starzenia się społeczeństw prowadzą do nierównomiernego rozkładu korzyści i kosztów dla pokoleń w nich uczestniczących. Pokolenia wyżów demograficznych są uprzywilejowane kosztem mniej licznych pokoleń.
- Systemy o zdefiniowanej składce (czyli takie, w których każdy płaci składki na swoją emeryturę) są w stanie poradzić sobie ze zmianami długości życia, lecz nie rozwiązują kwestii zmian diety. Budowa rezerwowych funduszy emerytalnych stanowi rozwiązanie problemu niskiej diety. Ważne jednak, aby fundusze te nie były finansowane przyrostem długu publicznego. W wielu krajach rozwiniętych rezerwowe fundusze emerytalne są budowane już od kilkudziesięciu lat.
- Polska reforma emerytalna w 1999 roku miała przywrócić systemowi sprawiedliwość międzypokoleniową, a Fundusz Rezerwy Demograficznej był kluczowy dla sfinansowania wydatków emerytalnych w latach 2010-2030, gdy pokolenia wyżu powojennego przejdą na emeryturę.
- Niedokończona reforma emerytalna oraz ograniczenie środków wpływających do FRD doprowadziły do sytuacji, w której nie może on realizować swoich celów. Dotychczas w FRD zbierano 12 mld zł, podczas gdy roczny deficyt systemu emerytalnego to ok. 40 mld zł.
- Fundusz Rezerwy Demograficznej jest za to wykorzystywany do realizacji celów krótkookresowych. W ostatnich latach finansowano z niego, przedwcześnie, deficyt systemu emerytalnego, sztucznie zaniżając poziom deficytu budżetowego.
- Potrzebne jest umożliwienie FRD realizacji celów, do których został powołany. Aby to osiągnąć, należy do 2020 roku zawiesić wypłaty z FRD i poprawić jego politykę inwestycyjną. Po takiej zmianie Fundusz będzie w stanie sfinansować w części największe deficyty systemu emerytalnego w latach 2020-2030.
- Zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej powinna się stać jednym z kryteriów oceny proponowanych polityk publicznych w Polsce, a jej przestrzeganie powinno zostać wzmocnione ustawowo.

Wprowadzenie

Debata o polskim systemie emerytalnym w ostatnich miesiącach ponownie uległa ożywieniu. Proponowane zmiany, obok podwyższenia przyszłych emerytur, mają na celu również zwiększenie stabilności finansowej całego systemu w najbliższych dziesięcioleciach. W polskim systemie emerytalnym istnieje już instytucja, która miała zabezpieczyć emerytury przyszłym pokoleniom, lecz z różnych powodów została zmarginalizowana. Mowa o **Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD)**. W niniejszej analizie przedstawiono dotychczasową historię FRD oraz powody, dla których powinien on zostać wzmocniony. Postawione zostaną rekomendacje, co do dalszej działalności Funduszu – tak, aby ta instytucja mogła nadal wypełniać swoją funkcję. W pierwszej kolejności omówiona zostanie kluczowa w kontekście reform emerytalnych **idea sprawiedliwości międzypokoleniowej** oraz pokazane zostanie, jak starzenie się społeczeństw może wpłynąć na jej realizację.

1.

Co to znaczy traktować pokolenia sprawiedliwie?

Koncepcję sprawiedliwości międzypokoleniowej można prosto wyrazić w następujący sposób: **konstruowanie polityk publicznych nie może ograniczać się do porównania zysków i strat obecnego pokolenia, lecz powinno mieć na uwadze także interesy przyszłych pokoleń**. W krajach rozwiniętych stosuje się ją od kilku dekad w takich obszarach jak polityka energetyczna, czy ochrona środowiska. W ostatnim czasie nabrała ona szczególnego znaczenia w kontekście starzenia się społeczeństw i jego negatywnych konsekwencji dla stabilności systemów emerytalnych.

Większość systemów emerytalnych na świecie ma charakter repartycyjny, co oznacza, że opierają się na transferach międzypokoleniowych: od pokolenia pracującego do pokolenia emerytów. Wysokość transferów emerytalnych może zmieniać się z różnych powodów, przez co również sytuacja poszczególnych pokoleń może się różnić. Jeśli niektóre pokolenia stają się w ten sposób nadmiernie poszkodowane, to mamy do czynienia z **niesprawiedliwością międzypokoleniową**. Z przyczyn demograficznych taka sytuacja może mieć miejsce w krajach rozwiniętych w najbliższych dziesięcioleciach.

Zachowanie sprawiedliwości międzypokoleniowej stanowi jedno z najważniejszych wyzwań współczesnych społeczeństw, a od skuteczności działań podjętych przez obecne rządy zależy, czy w przyszłości nie dojdzie do konfliktów międzypokoleniowych. Według K. Howse'a (2004) z Oxford Institute of Ageing, **sprawiedliwe systemy emerytalne nie mogą dopuszczać do sytuacji, w której jedno pokolenie jest w uprzywilejowanej sytuacji kosztem innego pokolenia**. Ostateczna pozycja finansowa pokoleń może się różnić, lecz nie w wyniku działania systemu emerytalnego, ale jako konsekwencja czynników losowych. Natomiast H. Oksanen (2002) z Komisji Europejskiej podaje konkretne kryterium sprawiedliwości

Systemy emerytalne, które transferują środki od pracujących do emerytów, mogą traktować niesprawiedliwie poszczególne pokolenia.

Jeśli chcemy uniknąć konfliktów międzypokoleniowych, musimy przywrócić sprawiedliwość systemom emerytalnym.

międzypokoleniowej: pokolenia o tej samej dzietności¹ i długości życia mogą oczekiwać od systemu emerytalnego tej samej stopy zastąpienia². Obniżona dzietność lub wydłużone życie któregoś z pokoleń powinny się wiązać z obniżoną stopą zastąpienia lub z dodatkowym obciążeniem finansowym tego pokolenia przez system emerytalny.

W odniesieniu do reform emerytalnych należy postawić sobie dwa pytania: dlaczego zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej powinna być respektowana oraz w jaki sposób zrealizować ją w praktyce.

Argumenty za sprawiedliwością międzypokoleniową w systemach emerytalnych

System emerytalny stanowi umowę międzypokoleniową: każde pokolenie pracujące ustala zasady systemu emerytalnego oraz płaci składki emerytalne w oczekiwaniu, że pokolenie ich dzieci według tych zasad wypłaci emerytury. Taki charakter umowy uprzywilejowuje obecne pokolenia – mogą one dowolnie ustalić regulacje emerytalne. Przy ich tworzeniu należy jednak przestrzegać sprawiedliwości międzypokoleniowej – na jej rzecz można wysunąć mocne argumenty etyczne, polityczne i ekonomiczne (za: Howse 2004, Schokkaert i Van Parijs 2003):

1. Argument etyczny: Ze wspomnianym uprzywilejowaniem oraz z wolnością wyboru rozwiązań emerytalnych wiąże się odpowiedzialność za przyszłe pokolenia. Nie możemy tej wolności nadużywać, lecz, zgodnie z zasadą sprawiedliwości Johna Rawlsa w wersji międzypokoleniowej, powinniśmy projektować polityki publiczne tak, aby chronić pokolenia najgorzej położone oraz przekazywać potomkom sprawne i efektywne instytucje.

Pokolenia wyzów demograficznych nie powinny korzystać ze swojej uprzywilejowanej sytuacji demograficznej, lecz tak zaprojektować system emerytalny, aby ochronić inne, mniej faworyzowane pokolenia. Takie podejście oznacza troskę o więzi międzypokoleniowe, pomaga zachować spójność społeczną oraz budować zaufanie i kapitał społeczny.

2. Argument polityczny: Polityczna rozważa oraz przezorność jest według mnie w praktyce najważniejszym argumentem za sprawiedliwością międzypokoleniową. Można bowiem wyobrazić sobie przypadek, w którym przyszłe pokolenie odmawia realizacji umowy emerytalnej. Jeśli obciążenie położone na jego barkach będzie zbyt duże, może, przykładowo, wypłacić emerytom obniżone świadczenia. Ryzyka tego nie można bagatelizować, mając na uwadze prognozy dotyczące wydatków emerytalnych w najbliższych dekadach. Zatem w interesie każdego pokolenia jest uwzględnianie także interesów pokoleń przyszłych – **takie podejście zwiększa pewność otrzymania własnej emerytury oraz bezpieczeństwo uczestniczenia w systemie emerytalnym.**

*Sprawiedliwe
traktowanie pokoleń
jest uzasadnione
etycznie,...*

...politycznie...

¹ Współczynnik dzietności informuje, ile dzieci przypada średnio na jedną kobietę w wieku rozrodczym 15-49 lat.

² Stopa zastąpienia to wysokość otrzymywanej emerytury w stosunku do ostatniej pensji przed przejściem na emeryturę.

...oraz ekonomicznie.

3. Argument ekonomiczny: za równym traktowaniem pokoleń przemawiają również korzyści ekonomiczne. Jak zostanie pokazane w dalszej części tekstu, reformy emerytalne mogą poprawić stan finansów publicznych i warunki dla wzrostu gospodarczego, czyli polepszają sytuację wszystkich zainteresowanych pokoleń.

Powyższe argumenty pokazują, że sprawiedliwość międzypokoleniowa przynosi jawne korzyści z reform emerytalnych wszystkim pokoleniom. Może być zatem uznana za mocny argument w debacie nad reformami emerytalnymi i zwiększać ich legitymizację. Jak piszą Schokkaert i van Parijs (2003, s.261): odwołanie się do idei sprawiedliwości międzypokoleniowej i przeniesienie jej na poziom celów całego społeczeństwa jest bardziej atrakcyjne od koncentrowania się jedynie na wskaźnikach budżetowych.

2.

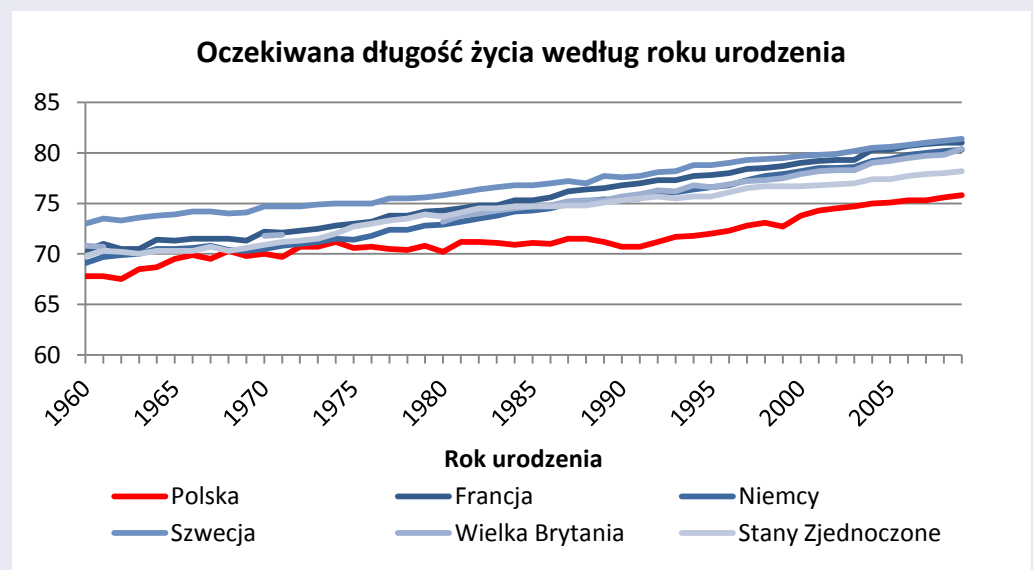
Czy starzenie się społeczeństw musi być groźne dla systemów emerytalnych

Sprawiedliwość międzypokoleniowa nabiera szczególnego znaczenia w obliczu starzenia się społeczeństw, które jest powszechnie uznawane za zagrożenie dla systemów emerytalnych. Dlaczego tak się dzieje? Czy dotyczy to wszystkich systemów emerytalnych w takim samym stopniu? Jak można temu zaradzić? W tej części analizy spróbuję odpowiedzieć na powyższe pytania.

Starzenie się społeczeństw oznacza wzrost udziału ludzi starych w społeczeństwie, który wynika z łącznego zachodzenia dwóch procesów: wydłużenia się życia ludzkiego oraz z obniżenia dzietności. W krajach rozwiniętych mają one miejsce co najmniej od lat powojennych (i związane są z tzw. pokoleniem *baby boomu*):

Wydłużenie się ludzkiego życia oraz spadek dzietności powodują starzenie się współczesnych społeczeństw.

Wykres 1.

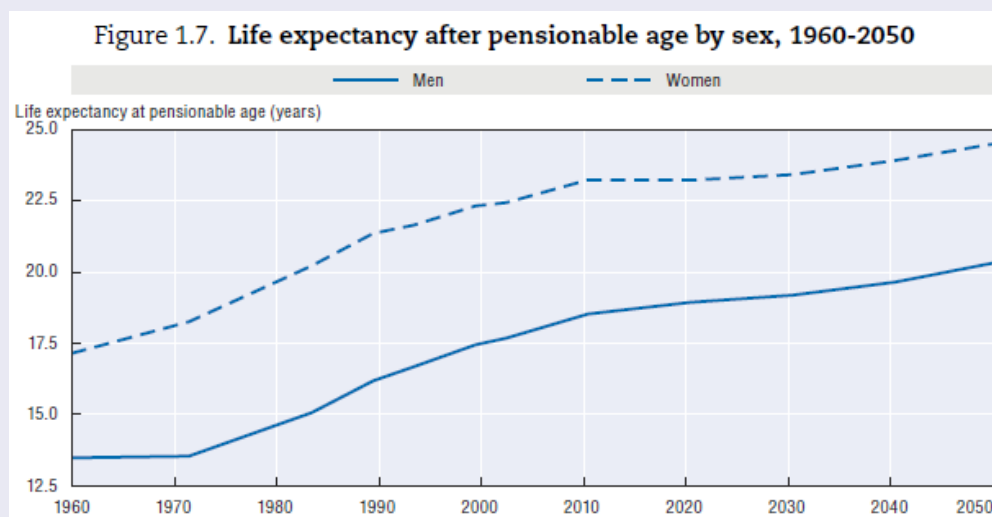


Dane: OECD

W rezultacie, wzrastają wydatki na emerytury...

Wykres 2.

Wydłużanie się życia powoduje, że coraz większą jego część spędzamy na emeryturze. Przy niewielkim podwyższeniu wieku emerytalnego, okres emerytury wydłużył się w ostatnim półwieczu w krajach OECD o ponad 5 lat. Oznacza to, że przez coraz dłuższy okres pobieramy świadczenia emerytalne, a w skali całego społeczeństwa znacząco wzrastają wydatki na emerytury.



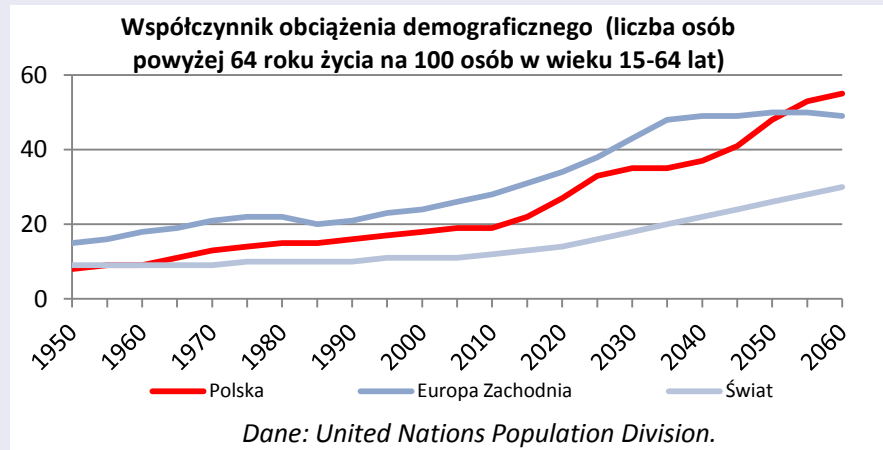
Źródło: OECD 2011, s. 34.

Z drugiej strony, to właśnie pokolenie baby boomersów jako pierwsze w historii miało przeciętnie za mało dzieci, aby zapewnić utrzymanie stałej liczby ludności (czyli tzw. zastępowalność pokoleń). W Polsce obniżenie dzietności wystąpiło dopiero podczas transformacji ustrojowej, za to było bardzo gwałtowne: w latach 90. współczynnik dzietności obniżył się z 2,0 do 1,2. Obniżona dzietność powoduje, że kolejne pokolenia są coraz mniejsze.

..., które muszą być finansowane przez coraz mniej liczne pokolenia pracujących.

W wyniku obu opisanych procesów coraz mniejsze pokolenia pracujących muszą finansować coraz wyższe potrzeby emerytalne swoich rodziców i dziadków. Apogeum tego procesu będzie miało miejsce w najbliższych 20 latach, kiedy bardzo liczne roczniki powojenne wejdą w wiek emerytalny. Jak zostało pokazane na poniższym wykresie, współczynnik obciążenia demograficznego w wielu krajach rozwiniętych, w tym w Polsce, w tym okresie niemal podwoi się:

Wykres 3.

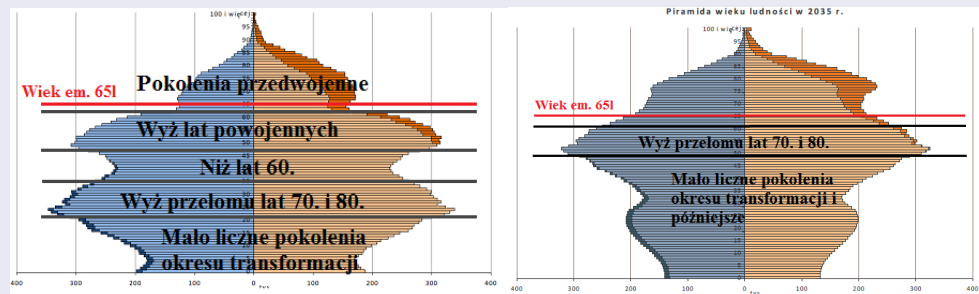


W Polsce już za kilkanaście lat będziemy mieli „stare społeczeństwo” - w 2025 roku na 100 pracujących Polaków będzie przypadać 44 emerytów.

Polskie społeczeństwo jest jednym z tych, które postarzejają się w największym stopniu. Choć na razie możemy się uważać za społeczeństwo młode, to w najbliższych kilkunastu latach nasze charakterystyki demograficzne znacząco się zmienią³. Struktura demograficzna Polski została ukształtowana w procesie „falowania demograficznego” po II Wojnie Światowej. Możemy w niej wyróżnić dwa bardzo liczne pokolenia wyżów (lat powojennych oraz przełomu lat 70./80.) oraz dwa pokolenia niżów (lat 60. oraz lat 80. i okresu transformacji ustrojowej) – zostało to pokazane na poniższej piramidzie wieku:

Wykres 4.

Piramida wieku ludności Polski w 2007 i w 2035 roku (prognoza):



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS 2008.

Mocno uwidoczniona na diagramie generacja wyżu demograficznego lat powojennych dopiero w najbliższych latach będzie przechodzić na emeryturę. Duża część tych emerytów będzie objęta jeszcze zasadami starego systemu emerytalnego, które gwarantują im wysokie stopy zastąpienia. Tymczasem, pokolenia pracujące będą coraz mniej liczne. **W porównaniu z rokiem 2010, do 2025 roku przybędzie w Polsce 2,5 mln osób w wieku poprodukcyjnym, a ubędzie 3 mln osób w wieku produkcyjnym.** W 2025 roku na 100 pracujących Polaków będzie przypadać 44 emerytów. Drugiej fali przyrostu liczby emerytów możemy oczekiwać ok. 2040-2050 roku – będzie ona związana z przejściem na emeryturę wyżu lat 70.-80.

³ Dokładna analiza starzenia się polskiego społeczeństwa została zaprezentowana w Analizie FOR 6/2012 Mateusza Guzikowskiego, pt. „Dlaczego musimy podwyższać ustawowy wiek emerytalny?”.

Od konstrukcji systemu emerytalnego zależy, jaka będzie sytuacja finansowa kolejnych pokoleń.

Dzięki metodzie zdefiniowanej składki, systemy emerytalne radzą sobie ze zmianami długości życia.

Natomiast obniżenie dzietności w systemach repartycyjnych nakłada wysokie obciążenia na młode pokolenia, o małych liczebnościach. W rezultacie, repartycyjne systemy emerytalne są niesprawiedliwe wobec Tych młodych pokoleń.

Starzenie się społeczeństw może doprowadzić do sytuacji, w której pozycja finansowa netto kolejnych pokoleń (rozumiana jako otrzymane emerytury minus poniesione wydatki emerytalne) będzie się znacząco różnić. Pokolenie *baby boomu* na emerytury swoich rodziców oddawało względnie niską część wytworzonego PKB, tymczasem samo będzie pobierać wysokie świadczenia emerytalne. Będą one musiały zostać sfinansowane przez nieduże pokolenie ich dzieci, które zostanie w największym stopniu poszkodowane tą sytuacją. Jednakże to, czy młode pokolenia faktycznie zostaną obciążone wysokimi wydatkami na emerytury swoich rodziców, zależy od tego, jak zorganizowany jest system emerytalny w danym kraju. Istnieją bowiem rozwiązania, które pozwalają równomiernie rozłożyć wydatki emerytalne.

Podsumowanie wyników badań nad repartycyjnymi systemami emerytalnymi:

1. Systemy repartycyjne polegają na finansowaniu świadczeń emerytalnych w danym roku ze składek pobranych w tym samym roku od pracujących – środki pieniężne jedynie „przepływają” od płacących składki do emerytów. Ekwiwalentność pomiędzy wydatkami na emerytury poniesionymi przez dane pokolenie, a otrzymanymi przez nie świadczeniami może, ale nie musi wystąpić. Decydują o tym czynniki instytucjonalne, określające zasady wypłaty emerytur oraz demograficzne – przedstawiające liczebności kolejnych pokoleń.

2. Systemy repartycyjne są w stanie poradzić sobie ze wzrostem wydatków wynikającym z wydłużania się ludzkiego życia. Można tego dokonać poprzez podwyższenie wieku emerytalnego lub przez wprowadzenie tzw. metody zdefiniowanej składki (ang. NDC: notional defined contribution). W metodzie NDC, obowiązującej od 1999 roku również w Polsce, składki płacone w okresie pracy są zapisywane na wirtualnych indywidualnych rachunkach. W momencie przejścia na emeryturę zgromadzony w ten sposób wirtualny kapitał jest dzielony przez statystycznie określoną dalszą długość życia i w ten sposób otrzymuje się wysokość emerytury. Dzięki temu, otrzymywane emerytury odpowiadają wcześniej płaconym składkom – na poziomie jednostki oraz całego pokolenia.

3. Dużo większe kłopoty dla systemów emerytalnych wynikają ze zmian dzietności, które przekładają się na zmiany liczebności pokoleń. Może dojść do sytuacji, w której emerytury dla generacji wyżu demograficznego będą pochodzić ze składek płaconych przez generację niżu. Powstający w tym momencie deficyt wymaga uzupełnienia ze środków zewnętrznych, czyli zazwyczaj z budżetu państwa. Nakłada on zatem dodatkowe obciążenia na pokolenia pracujące, za które nie mogą one oczekiwać zwiększonych emerytur w przyszłości. Jak pokazują badania H. Oksanena (2001), obniżenie się dzietności w Europie z poziomu 2,0-2,2 do poziomu 1,5-1,7 przy systemie typu NDC prowadzi w okresie przejścia demograficznego do nagromadzenia długu emerytalnego. Dzieci baby boomersów będą musiały dopłacać do systemu emerytalnego, aby sfinansować emerytury swoich rodziców.

4. Przy tworzeniu systemów typu NDC prawdopodobnie trzeba będzie

uszanować prawa i przywileje emerytalne nabyte przed reformą, co będzie wymagało dodatkowego finansowania (Oksanen 2002).

W rezultacie, repartycyjne systemy emerytalne nie są w stanie osiągnąć równowagi finansowej w obliczu zmian dzietności i postępującego starzenia się społeczeństw.

Faworyzują one pokolenia wyżów demograficznych, kosztem mniej licznych generacji.

Sprawiedliwość i warunki dla wzrostu gospodarczego

Wobec tego, musimy stosować zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej w konstruowaniu regulacji emerytalnych. Od kosztów wypłaty emerytur dla bardzo licznych pokoleń wyżu powojennego nie ma ucieczki – trzeba otwarcie to przyznać i podjąć debatę na temat rozkładu tych kosztów. Howse pisał na ten temat (odnosząc się do państw zachodnich, ale trafnie oddając również polski problem):

„Koszty muszą zostać w jakiś sposób poniesione, a system emerytalny może być stabilny tylko pod warunkiem, że istnieje porozumienie co do tego sposobu.”
(Howse 2007, s. 14)

W wielu krajach Europy Zachodniej postuluje się zatem stosowanie zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej jako jednego z wymiarów oceny polityk publicznych. W Niemczech powołana specjalnie w tym celu Komisja Rürupa wezwała do ochrony młodych oraz jeszcze nienarodzonych pokoleń – poprzez wprowadzenie rozwiązań chroniących je przed zwiększonymi wydatkami emerytalnymi (Boersh-Supan 2003). Również w Niemczech pod naciskiem instytutu The Foundation for the Rights of Future Generations zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej wpisano do Konstytucji – jak na razie dotyczy ona wykorzystywania zasobów naturalnych, ale istnieje presja na objęcie jej zakresem również innych obszarów życia społeczno-ekonomicznego.

Do przyjmowania perspektywy międzypokoleniowej, chroniącej stabilność systemów emerytalnych, nakłania w ostatnich latach Komisja Europejska. W swoich raportach (m.in. Zielona Księga 2010, Biała Księga 2012) wzywa kraje członkowskie do działań w trzech obszarach: reform systemów emerytalnych, uzdrawiania finansów publicznych oraz reform rynków pracy i zwiększania aktywności zawodowej.

W ekonomii rozwinął się nurt tzw. rachunkowości pokoleniowej (ang. generational accounting, GA), reprezentowany przez Lawrence’a Kotlikoffa i OECD. Postulują oni prowadzenie przez rządy rachunków pokoleniowych, które pokazywałyby, ile pieniędzy kolejne pokolenia otrzymują netto z tytułu prowadzenia przez państwo określonej polityki fiskalnej. Podejście GA jest o wiele węższe od przywołanych wyżej koncepcji sprawiedliwości, niemniej jednak wyniki badań Kotlikoffa i jego zespołu są uderzające. Członkowie przyszłych pokoleń w krajach rozwiniętych będą systematycznie tracić na podatkach i transferach publicznych kwoty sięgające kilkuset tysięcy dolarów na osobę (dla Polski takie badania niestety nie są prowadzone) (Kotlikoff i Leibfritz 1999).

W krajach rozwiniętych podejmowanych jest wiele inicjatyw ekonomicznych i politycznych na rzecz stosowania sprawiedliwości międzypokoleniowej w konstruowaniu polityk publicznych.

Proponowane polityki publiczne powinny mieć również na względzie podtrzymywanie tempa wzrostu gospodarczego, które może ulec obniżeniu, na skutek starzenia się społeczeństw.

3.

Fundusze emerytalne akumulują środki finansowe w okresach korzystnych demograficznie i przeznaczają je na wypłaty emerytur w okresach mniej korzystnych. Dzięki temu pomagają traktować równo pokolenia i przywracają sprawiedliwość systemom emerytalnym

Krytycy funduszy emerytalnych uważają, że stanowią one jedynie zabieg rachunkowy – zmniejszają dług emerytalny, a zwiększają dług

Część autorów wysuwa argument, że nie powinniśmy się tak bardzo troszczyć o przyszłe pokolenia – z prostego powodu. Będą one zamożniejsze od nas, więc będzie je stać na pokrycie zwiększonych wydatków emerytalnych (Myles 2002). Takie podejście nie jest jednak w pełni uzasadnione. Po pierwsze, w jaki sposób ustalić regułę, która pozwalałaby uzależniać podział kosztów i korzyści od trudnego do przewidzenia tempa wzrostu gospodarczego?

Po drugie, zamożność przyszłych pokoleń jest niepewna i zależy od tego, czy stworzymy mocne fundamenty dla wzrostu gospodarczego. Tu dochodzimy do drugiego ważnego wymiaru analizy - **idealna polityka powinna wyrównywać obciążenia pokoleń oraz polepszać warunki dla wzrostu**. Zwracają na to uwagę D. Willets (2003) i I. Visco (2001): w najbliższych dekadach, między innymi za sprawą starzenia się społeczeństw, możemy napotkać bariery dla utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

Fundusze rezerwowe są sposobem na zachowanie sprawiedliwości międzypokoleniowej

Budowa kapitałowych funduszy emerytalnych stanowi rozwiązanie zarysowanego problemu. **Fundusze emerytalne – czy to zarządzane przez podmioty sektora prywatnego, czy to jako publiczne fundusze rezerwowe, są rekomendowane jako istotny mechanizm zapewnienia sprawiedliwości międzypokoleniowej** (Oksanen 2001, Schokkaert i Van Parijs 2003).

W rezerwowych funduszach emerytalnych odkładana jest część produktu narodowego w okresach korzystnych demograficznie – gdy pokolenia wyżów są w wieku produkcyjnym. Następnie, w okresach mniej korzystnych demograficznie zostanie ona wykorzystana na sfinansowanie emerytur tych pokoleń. Dzięki temu, ciężar wysokich wydatków emerytalnych zostanie rozłożony pomiędzy dwa pokolenia: baby boomersów (poprzez zbudowany fundusz) i ich dzieci (poprzez regularne transfery repartycyjne). Jednakże ekonomiczny sens budowy funduszy kapitałowych jest często podawany w wątpliwość.

Odłożona w funduszach kapitałowych część PKB może pochodzić z nadwyżek systemu emerytalnego, z dodatkowej składki lub z innych źródeł (np. prywatyzacja, dochody z wydobywania surowców naturalnych). Wiąże się ona jednak w każdym przypadku z wyrzeczeniem się części konsumpcji przez pokolenia pracujące. Pojawia się pytanie o skutki takiego rozwiązania dla finansów publicznych. Część ekonomistów podnosi argument, że budowa funduszu finansowana jest tak naprawdę deficytem budżetowym i przyczynia się do wzrostu długu publicznego. Choć poprawia ona bilans systemu emerytalnego (zmniejsza tzw. ukryty dług emerytalny, implicit debt), to jednocześnie pogorsza stan budżetu państwa i zwiększa dług publiczny, który jest długiem jawnym (explicit debt). Ostatecznie sytuacja przyszłych pokoleń ma się nie zmienić – mniejsze zobowiązania emerytalne zostaną zastąpione większymi zobowiązaniami z tytułu długu publicznego. W ujęciu statycznym te dwie wielkości są sobie faktycznie równoważne. Ujęcie dynamiczne

publiczny.

Jednakże, fundusze emerytalne mogą zwiększać tempo wzrostu gospodarczego...

...oraz, co najważniejsze, dają gwarancję, że przyszłe emerytury zostaną wypłacone w pełnej wysokości.

W wielu państwach rezerwowe fundusze emerytalne są budowane od

daje jednak powody do **rozdzielenia pomiędzy dwoma rodzajami długu:**

1. Tworzenie funduszy kapitałowych może przynieść korzyści w postaci wyższej stopy oszczędności i wyższego tempa wzrostu gospodarczego. Przy niskich oszczędnościach prywatnych, fundusze emerytalne zwiększają zasób oszczędności w gospodarce i, w odróżnieniu od wielu innych wydatków budżetowych, pracują cały czas na rzecz wzrostu. Aby jednak to osiągnąć, budowa funduszy kapitałowych nie może być finansowana długiem publicznym. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, nie we wszystkich krajach udało się to osiągnąć, lecz jedynie tam gdzie zapewniono **niezależność polityczną nowego funduszu oraz odpowiednią determinację polityków** (Bosworth, Burtless 2004).

2. Z punktu widzenia państwa oraz jego wierzycieli, pomiędzy długiem publicznym i długiem emerytalnym występują istotne różnice (The World Bank 2006, s.75-77):

- a. Koszt obsługi obu rodzajów długu jest różny - oprocentowanie obligacji skarbowych może być różne od oprocentowania długu emerytalnego, czyli stopy waloryzacji składek emerytalnych. Zależność między tymi dwoma wielkościami zmienia się w czasie oraz pomiędzy krajami.
- b. Wysokość długu jawnego jest zazwyczaj ograniczona ustawowo. Oznacza to, że rządy mogą zwiększać jawne zadłużenie jedynie do pewnego momentu. Dług emerytalny zaciągany u przyszłych pokoleń nie jest obwarowany takimi ograniczeniami i potencjalnie może osiągnąć bardzo wysokie rozmiary.
- c. Dług jawny jest bezwzględnie egzekwowalny – wierzycielami w tym przypadku są bowiem głównie instytucje finansowe (w tym zagraniczne), czyli podmioty o dużej sile przebicia. Tymczasem, dług ukryty jest zaciągany wobec własnych obywateli i w praktyce może dojść do zmniejszenia przez rządy wysokości świadczeń, w przypadku problemów budżetowych. Kapitał ulokowany w funduszach rezerwowych jest bezpieczniejszy, gdyż znajduje się poza budżetem państwa⁴. **Zatem zamiana długu ukrytego na jawny, dzięki budowie funduszu emerytalnego, zwiększa bezpieczeństwo emerytur.**

Fundusze rezerwowe na świecie

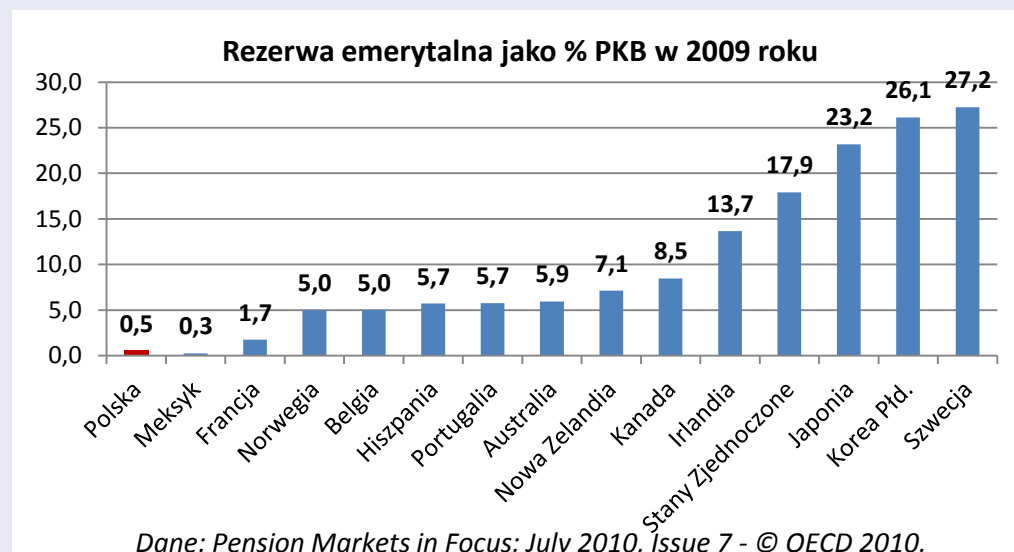
Polski FRD jest jednym z kilkudziesięciu na świecie publicznych rezerwowych funduszy emerytalnych. W wielu krajach budowę funduszy rozpoczęto, bardzo odpowiedzialnie, już przy pierwszych sygnałach dotyczących starzenia się społeczeństw (w Skandynawii już w latach 60.). Celem budowy rezerwy emerytalnej jest zapewnienie stabilności systemu emerytalnego w latach 2020-2050, kiedy wydatki na emerytury dla pokolenia baby boomu będą najbardziej odczuwalne. Jak pokazuje poniższy wykres, wielkość funduszy jest bardzo zróżnicowana i zależy w dużej mierze od determinacji polityków i społeczeństwa. Za dobre przykłady mogą posłużyć Nowej Zelandia i Irlandia – oba kraje założyły swoje fundusze w 2001 roku i w przeciągu kilku lat zgromadziły rezerwy równe odpowiednio 7,1% PKB i 13,7% PKB. Polski FRD jest jednym z najmniejszych funduszy rezerwowych na świecie,

⁴ Choć, jak pokazują doświadczenia z ostatnich lat, w obliczu problemów fiskalnych politycy są gotowi sięgać nawet po pieniądze z funduszy emerytalnych.

kilkudziesięciu lat, a środki w nich zebrane sięgają nawet 30% PKB.

Wykres 5.

a jego środki są znikome w relacji do wielkości polskiej gospodarki.



Dochody funduszy rezerwowych w większości państw pochodzą z bieżących nadwyżek systemów emerytalnych – te kraje cieszą się obecnie korzystną sytuacją demograficzną. W kilku państwach fundusze są zasilane przez konkretnie wskazane źródła, takie jak prywatyzacja, sprzedaż licencji telekomunikacyjnych czy wydobycie surowców naturalnych. Z kolei wydatki funduszy w większości przypadków podlegają ścisłym ograniczeniom – będą one dozwolone dopiero w dalszej przyszłości, gdy problemy finansowe systemów emerytalnych nasilą się z przyczyn demograficznych.

Tak duże środki, zarządzane przez publiczne organizacje, wymagają wysokiej jakości zarządzania. Według wytycznych organizacji międzynarodowych, najważniejsza jest przejrzystość polityki inwestycyjnej oraz personalnej funduszu.

Zarządzanie i polityka inwestycyjna rezerwowych funduszy emerytalnych

Ze względu na to, że fundusze rezerwowe pozostają pod kontrolą państwa oraz, że operują aktywami o wielkiej wartości, bardzo ważne jest odpowiednie zarządzanie nimi. OECD oraz ISSA (International Social Security Association) publikują swoje rekomendacje dla rezerwowych funduszy emerytalnych, które mają zapewnić, że środki akumulowane w funduszach będą bezpiecznie i efektywnie zarządzane. Podkreśla się w nich przede wszystkim następujące zalecenia (OECD 2006; ISSA 2008):

- Przestrzeganie zasady ‘prudent person’, co oznacza, że zarządzający funduszem powinni postępować ostrożnie i profesjonalnie, wkładając w swoje działania dużo wiedzy i wysiłku. Powinni oni spełniać wysokie standardy zawodowe, a także szukać porad wśród ekspertów zewnętrznych;
- Zarząd funduszu powinien być niezależny od doraźnych wpływów politycznych, a kanały kontroli politycznej powinny być jasno określone;
- Działania funduszu powinny być przejrzyste dla opinii publicznej. Dobór kadr, polityka inwestycyjna i bieżąca działalność powinny być jawne;
- Polityka inwestycyjna funduszu powinna być podporządkowana jedynie celom maksymalizacji zysku, przy założonym akceptowalnym poziomie ryzyka;
- Polityka inwestycyjna powinna podlegać okresowej kontroli, przy zastosowaniu benchmarku. Osoby zarządzające powinny być odpowiedzialne

4.

Stary system emerytalny w Polsce traktował poszczególne pokolenia niesprawiedliwie, przenosząc koszty wypłaty emerytur na przyszłych pracujących. Reforma emerytalna w 1999 roku miała na celu wzrost stabilności finansowej i przywrócenie sprawiedliwości międzypokoleniowej.

Jednym z kluczowych elementów Reformy było utworzenie Funduszu Rezerwy Demograficznej. Miała ona odgrywać szczególnie ważną rolę w okresie przejściowym reformy,

zawodowo za wyniki funduszu;

- Inwestycje w zagraniczne papiery wartościowe powinny być dozwolone – mogą one przyczynić się zarówno do zwiększenia zyskowności, jak i do obniżenia ryzyka portfela inwestycyjnego.

Fundusz Rezerwy Demograficznej a sprawiedliwość międzypokoleniowa w Polsce

Stary, obowiązujący w Polsce przed 1999 rokiem system emerytalny nie był odporny na starzenie się społeczeństwa i w perspektywie kilku dekad obciążałby pokolenia pracujące wysokimi wydatkami emerytalnymi. Prognozy pokazywały, że bez wprowadzenia reformy deficyt systemu od 2020 roku wynosiłby corocznie 4% PKB, a poziom składek koniecznych do zrównoważenia systemu emerytalnego wzrósłby do 42% w 2050 roku (Chłoń, Góra, Rutkowski 1999, s. 8-9). Wynikało to z pewnych rozwiązań w starym systemie, takich jak: hojna formuła emerytalna, słabe powiązanie świadczenia ze składką, wcześniejsze emerytury i inne przywileje branżowe.

Reforma emerytalna była wielkim przedsięwzięciem w wymiarze międzypokoleniowym

Sprawiedliwość międzypokoleniowa była bardzo mocno wpisana w założenia reformy emerytalnej w 1999 roku⁵. Reforma została podporządkowana celom długookresowym, miała zapewnić stabilność systemu emerytalnego w perspektywie kilkudziesięciu lat. Choć wiele zmian było kosztownych ekonomicznie oraz politycznie w krótkim okresie, miały one antycypować przemiany demograficzne i przygotować system emerytalny na starzenie się społeczeństwa. Wokół reformy udało się zbudować szeroki konsensus, a debata wokół niej obfitowała w kategorie międzypokoleniowe.

Elementy reformy, które wyrównywały sytuację pokoleń to:

- II filar emerytalny, czyli Otwarte Fundusze Emerytalne – miały na celu zdywersyfikować ryzyko oraz przygotować system emerytalny na wzrost obciążenia demograficznego w długim okresie;
- metoda zdefiniowanej składki, która przywróciła równowagę pomiędzy płaconymi składkami, a otrzymywanym świadczeniem;
- metoda indeksacji składek – miała ograniczyć tempo wzrostu wydatków emerytalnych, wiążąc przyrost składki z przyrostem ogółu wynagrodzeń w gospodarce;
- eliminacja przywilejów emerytalnych, w szczególności wcześniejszego wieku emerytalnego.

Pełne korzyści z tych zmian będą widoczne dopiero ok. 2040-50 roku, gdy pokolenia objęte w pełni reformą przejdą na emeryturę. Problem gwałtownego wzrostu wydatków emerytalnych po 2020 roku został zatem jedynie złagodzony. Aby rozwiązać go w pełni, został utworzony Fundusz Rezerwy Demograficznej. Autorzy

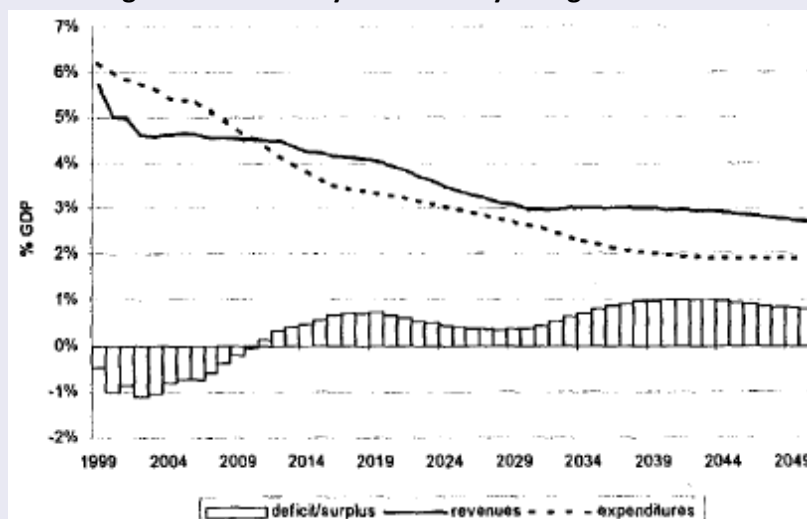
⁵ Szeroko pisał na ten temat Marek Góra w Zeszytach FOR (2009) „Integralny charakter systemu emerytalnego w Polsce”.

tj. do 2050 roku.

reformy pisali wtedy: przewidując zaistnienie ryzyk demograficznych, „rezerwy zostaną zbudowane w okresie, gdy duże pokolenie baby boomu pracuje, a wykorzystane, gdy to pokolenie przejdzie na emeryturę” (Chłoń et al. 1999, s. 24). Oczekiwali oni, że do 2020 roku w Funduszu Rezerwy Demograficznej uda się zbierać środki odpowiadające 14% PKB. Przy realizacji pozostałych założeń reformy, taka kwota powinna według nich wystarczyć na sfinansowanie przejściowych deficytów, wynikających z przyczyn demograficznych. Dzięki temu, już od 2010 roku (a w pesymistycznym scenariuszu od 2015 roku) system emerytalny jako całość powinien generować nadwyżki lub utrzymywać się w okolicach równowagi. **Fundusz Rezerwy Demograficznej miał zapewnić bezpieczeństwo przyszłych emerytur oraz pełnić rolę bufora na wypadek falowań demograficznych również w kolejnych dziesięcioleciach**

Wykres 6.

Prognoza finansów systemu emerytalnego z 1999 roku



Źródło: Chłoń, Góra, Rutkowski 1999, s. 57.

FRD został powołany do życia ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 roku. Określono w niej następujące charakterystyki nowego funduszu:

Do FRD miały trafić środki ze składki emerytalnej oraz z prywatyzacji. Dzięki nim do 2020 roku FRD miał zbierać ok. 14% PKB, co pozwoliłoby zachować stabilność finansową całego systemu emerytalnego.

- Celem FRD będzie akumulacja w latach 1999-2008 środków finansowych, które będą mogły być wykorzystane na pokrycie deficytów w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych najwcześniej od 2009 roku.
- FRD będzie zorganizowany oraz zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, choć w późniejszych latach zarządzanie polityką inwestycyjną można będzie zlecić firmie prywatnej;
- FRD będzie zasilany środkami z czterech podstawowych źródeł:
 - o część składki emerytalnej, równa 1% wynagrodzenia;
 - o przychody z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa;
 - o ewentualne nadwyżki z salda Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
 - o wynik finansowy uzyskany z inwestycji przechowywanych środków.
- Celem inwestycji jest „osiągnięcie maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności”. Inwestycje powinny być prowadzone przy uwzględnieniu długookresowych prognoz oraz limitów zaangażowania środków w różne kategorie

W rzeczywistości nie udało się zrealizować wszystkich założeń Reformy. Z tego powodu, system emerytalny wykazuje co roku wysoki deficyt.

Największe deficyty w systemie emerytalnym, sięgające blisko 4% PKB będą występowały w latach 2010-2035.

papierów wartościowych.

Podkreślmy fakt, że Fundusz miał być budowany w warunkach deficytu systemu emerytalnego, a więc w sytuacji, gdy środki z prywatyzacji i z części składki mogłyby być wykorzystane na wypłatę bieżących emerytur. Taka decyzja była jednak zgodna z ideą sprawiedliwości międzypokoleniowej, gdyż warunki demograficzne w latach 1999-2008 były o wiele korzystniejsze niż w latach późniejszych.

Podczas wdrażania reformy FRD został zmarginalizowany

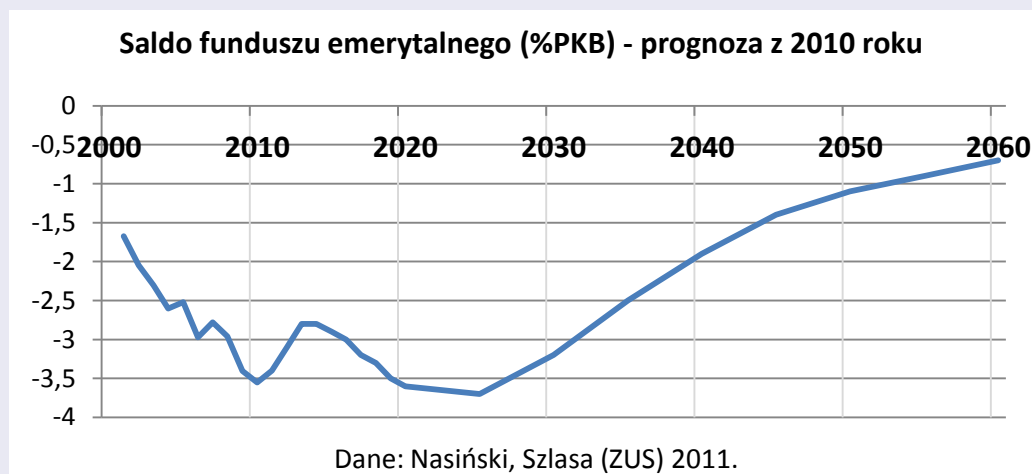
Począwszy od 1999 roku różne zdarzenia doprowadziły do obecnej sytuacji, w której Fundusz nie jest w stanie wypełniać swojej roli, a system emerytalny zamiast generować nadwyżki, jest w stanie chronicznego zadłużenia. Zjawiska te możemy podzielić na dwie kategorie: dotyczące całego systemu emerytalnego oraz dotyczące FRD.

Rzeczywisty deficyt systemu emerytalnego okazał się o wiele większy od planowanego i przewiduje się, że będzie on występował jeszcze przez kilkadziesiąt lat. Okazało się, że początkowe prognozy były oparte na zbyt optymistycznych założeniach dotyczących tempa wzrostu płac, wzrostu gospodarczego i zwiększania się aktywności zawodowej. Dodatkowo, reforma emerytalna została niedokończona. Wcześniejsze emerytury zostały zlikwidowane z dwuletnim opóźnieniem, nie przeprowadzono zmian wieku emerytalnego i nie zlikwidowano przywilejów branżowych (np. emerytur górniczych), w międzyczasie zmieniono także formułę indeksacji składek na mniej korzystną z punktu widzenia finansów systemu.

Zmianą, która zasługuje na osobne omówienie, jest zeszłoroczne obniżenie składki trafiającej do OFE. Wiadomo, że w krótkim okresie obniży ona deficyt funduszu emerytalnego – ZUS prognozuje, że o około 0,5 % PKB (ZUS 2011). Natomiast w długim okresie można oczekiwać, że deficyt będzie większy. Jak na razie ZUS nie opublikował żadnej prognozy, która pokazywałaby wpływ obniżenia składki do OFE na finanse systemu emerytalnego.

Poniższy wykres przedstawia, jak kształtował się deficyt systemu emerytalnego w ostatnich latach oraz jego prognozę (wykonaną w 2010 r.) na następne dekady. Nie uwzględnia ona jeszcze skutków obniżenia składki przekazywanej do OFE. Niemniej jednak widać wyraźnie, że lata 2000-2008 charakteryzowały się względnie dobrym stanem finansów systemu emerytalnego – w porównaniu z latami 2010-2035.

Wykres 7.



Także obecny kształt Funduszu Rezerwy Demograficznej odbiega od założeń z 1999 roku. Obniżenie wysokości składki spowodowało, że w Funduszu uzbierano kwoty o wiele niższe od planowanych.

Podczas implementacji reformy zaczęto odchodzić również od założeń dotyczących samego FRD. Poniższe kalendarium przedstawia, jak kolejne decyzje polityczne stopniowo zmieniały zasady działania Funduszu:

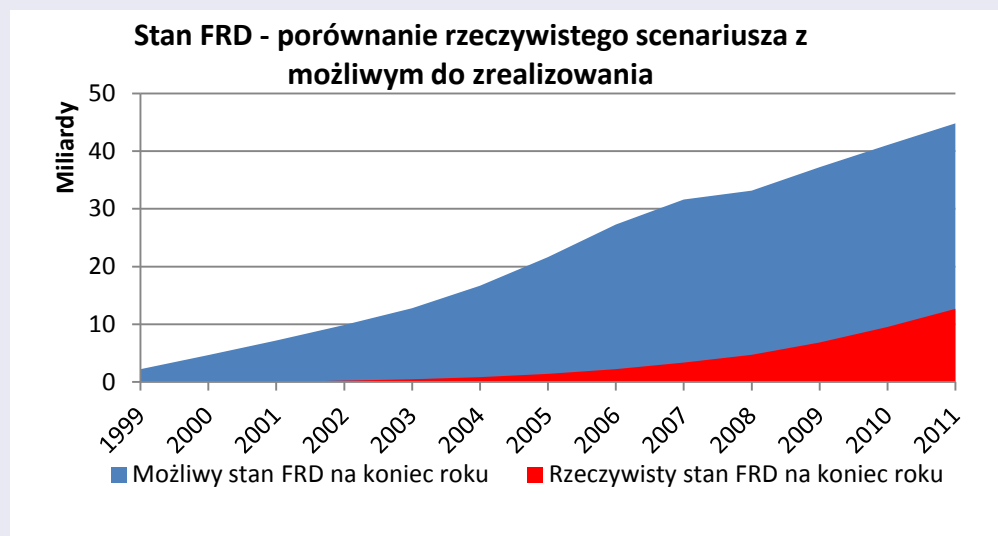
1999-2002	Opóźnienie rozpoczęcia działalności FRD o 3 lata – wynikające z rzekomych bieżących problemów budżetowych ⁶ .
2002	Ogłoszenie statutu i rozpoczęcie działalności Funduszu.
2002	Obniżenie części składki emerytalnej trafiającej do FRD z 1 proc. do 0,1 proc. oraz zniesienie ograniczenia okresu akumulacji środków.
2003	Stopniowe zwiększanie składki o 0,05 pkt. proc. rocznie do poziomu 0,35% w 2008 r.
2009	Zagwarantowanie FRD 40% rocznych przychodów z prywatyzacji.
2009	Umożliwienie FRD udzielania nieoprocentowanych pożyczek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS).
2010	Pierwsza wypłata środków z FRD, celem pokrycia deficytu FUS – 7,5 mld zł.
2011	Druga wypłata środków do FUS – 4 mld zł.

Kolejne zmiany zasad funkcjonowania FRD doprowadziły do stanu odległego od początkowego projektu. Opóźnione rozpoczęcie działalności oraz obniżenie składki spowodowały, że środki uzbierane w FRD są o wiele niższe od prognozy: wynoszą one niecałe 0,8% PKB wobec planowanych 4% PKB. Fundusz nie mógł liczyć na zasilenie z innych źródeł poza częścią składki, gdyż przychody z prywatyzacji były przekazywane w pierwszej kolejności na inne cele, w szczególności na refundację

⁶ Lata 1999-2000 były tak naprawdę bardzo korzystne dla stanu finansów publicznych. Według danych Eurostatu deficyt budżetowy w Polsce wynosił kolejno: w roku 1998: 4,8% PKB; 1999: 1,4%; 2000: 1,7%; 2001: 4,5%; 2002: 4,2%; 2003: 5,5%.

składki przekazanej do OFE, a nadwyżki FUS w ogóle nie występowały. Na wykresie poniżej zostało pokazane, jak zmieniały się zasoby Funduszu od 1999 roku oraz jak mogłyby wyglądać, gdyby trzymano się pierwotnych założeń:⁷

Wykres 8.



Zmian w funkcjonowaniu FRD dokonywano w zależności od doraźnych potrzeb budżetu państwa oraz zapatrywań kolejnych rządów. Były one ze sobą niespójne i łącznie przyczyniły się do obecnego stanu tej instytucji – zmarginalizowanej, niezdolnej do wypełniania swych celów. Porównując zasoby FRD (równe obecnie ok. 12 mld zł) z rocznymi potrzebami systemu emerytalnego, sięgającymi 40 mld zł, dochodzimy do wniosku, że Fundusz nie jest w stanie pełnić powierzonej mu funkcji. Część przeprowadzonych zmian mogłaby sugerować, że niektóre rządy kierowały się interesem długookresowym i nie traktowały FRD jedynie jako źródła łatwych pieniędzy do łatania deficytu budżetowego. W 2003 roku wydłużono horyzont działania FRD – zniesiono wtedy ograniczenie okresu wpłat części składki emerytalnej. Podobnie można odczytać decyzję rządu PO-PSL o ustanowieniu gwarancji wpłat do FRD 40% rocznych przychodów z prywatyzacji. W wyniku tych dwóch zmian FRD uległ poniekąd wzmocnieniu – jeszcze przez kilka lat będzie regularnie wspierany wysokimi wpłatami.

W sprzeczności z tym kierunkiem stoi brak zmian w polityce wpłat z FRD – w tym obszarze zapisy ustawy z 1998 roku nadal pozostają w mocy. Oznacza to, że od 2009 roku rząd, powołując się na bliżej niesprecyzowane „przyczyny demograficzne” może dokonać wpłat z FRD, aby załatać część deficytu FUS. I tak się w praktyce dzieje. W 2010 roku z konta FRD trafiło do FUS 7,5 mld zł, rok później 4 mld zł, a planowana wypłata w 2012 roku wynosi 2,9 mld zł. Prowadzi to do przedziwnej sytuacji: co roku 40% środków z prywatyzacji trafia z budżetu do FRD, by następnie w dużej części (70-90%) zostać przeznaczonym na wypłaty emerytur. Takie postępowanie jest na pierwszy rzut oka niezrozumiałe. Bliższa analiza pokazuje jednak, że w ostatnich

⁷ Symulacja oparta jest na założeniach: FRD działa od 1999 roku, w latach 1999-2008 otrzymuje 1% podstawy wymiaru składki, w latach 2009-2011 otrzymuje wpływy z prywatyzacji takie jak w rzeczywistości, przy braku wpłat. Wynik inwestycyjny – taki sam jak zrealizowany historycznie (a w latach 1999-2001: 6%).

dwóch latach FRD stał się mechanizmem kreatywnego obniżania deficytu budżetowego. Zostanie on opisany dokładniej poniżej.

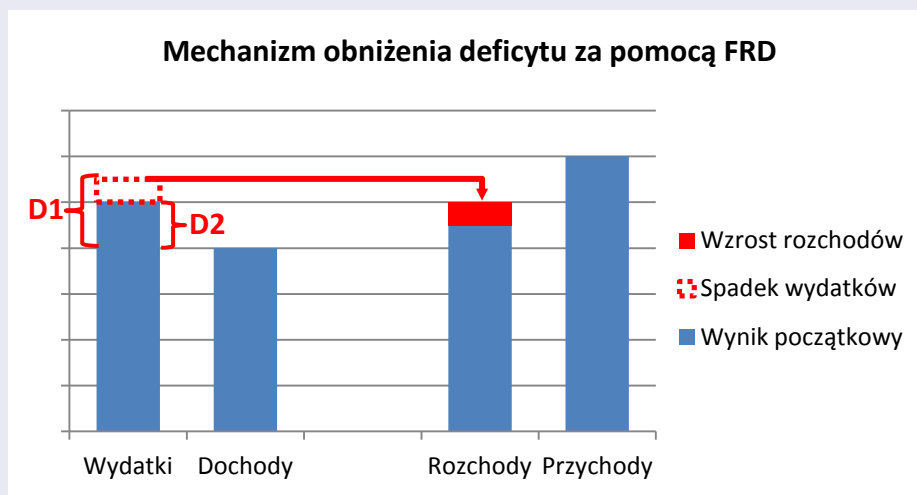
5.

FRD jest wykorzystywany do sztucznego zaniżenia deficytu budżetowego

Wbrew swoim długoterminowym celom, FRD jest używany do wspomagania bieżącej sytuacji budżetowej państwa. W latach 2010 i 2011 transferując środki z budżetu - przez FRD – do systemu emerytalnego, sztucznie zaniżono wysokość deficytu budżetowego.

FRD w ostatnich latach rzeczywiście otrzymywał z budżetu kwotę równą 40% przychodów uzyskanych z prywatyzacji. Problem w tym, że w 2010 i w 2011 roku przychody z prywatyzacji były o wiele niższe od rozchodów z tej pozycji budżetowej. Resztę stanowiły przychody wirtualne – jedynie zakwalifikowane w ten sposób, choć w rzeczywistości pochodziły z emisji długu publicznego. Środki te, jako rozchody trafiały do FRD, aby następnie w znakomitej części trafić dalej do FUS. Dzięki takiemu „krążeniu środków” udało się obniżyć deficyt budżetowy o wspomniane 7,5 mld zł w 2010 r. i 4 mld zł w 2011 zł. Środki, które w poprzednich latach stanowiły dotację budżetową, czyli normalny wydatek, nagle stały się rozchodem, nieujmowanych w kalkulacji deficytu⁸.

Wykres 9.



W tym kontekście słowa Ministra Skarbu A. Grada z 2008 roku wydają się być nieaktualne:

„40 proc. przychodów z prywatyzacji to ogromna kwota. Środki te byłyby stabilizatorem systemu emerytalnego w Polsce. Wszystkim nam zależy, by był on stabilny i wypłacalny”⁹

Fundusz Rezerwy Demograficznej został wykorzystany (świadomie lub nie) jako środek do zaniżenia oficjalnego deficytu budżetowego, czyli do realizacji celów krótkookresowych.

⁸ Na ten sam mechanizm w odniesieniu do refundacji z tyt. przekazania składki do OFE zwraca uwagę Wojciech Misiąg w raporcie „Wielofunduszowość w systemie emerytalnym” (2010).

⁹ http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/18327,grad_powstanie_fundusz_rezerwy_demograficznej.html

6.

Zarządzanie Funduszem Rezerwy Demograficznej jest nieprzejrzyste dla opinii publicznej

W ostatniej części Analizy pochyliłyśmy się nad efektywnością działania samego FRD. Chociaż zarządza on środkami o wiele mniejszymi niż to było planowane, to powinno nam zależeć, aby zarządzał nimi jak najlepiej. FRD nadal jest zarządzany przez ZUS, nie udało się bowiem, mimo prób, znaleźć prywatnego podmiotu, który podjąłby się tego zadania.

ZUS zarządzając środkami FRD prowadzi pasywną politykę finansową. W zależności od stanu koniunktury zmienia jedynie strukturę kategorii aktywów, a portfel akcyjny dostosowuje do składu indeksu WIG. FRD nie może inwestować w zagraniczne papiery wartościowe. Taka polityka ma swoje korzyści – zapewnia bezpieczne stopy zwrotu i minimalizuje koszty zarządzania funduszem, lecz odbija się na wynikach inwestycyjnych. Są one słabsze od, i tak mocno krytykowanych, OFE: średnia stopa zwrotu w okresie 2002-2011 wyniosła 7,3% dla FRD oraz 8,6% dla OFE – po 10 latach daje o 20 pkt. proc. niższy przyrost funduszu.

Polityka inwestycyjna oraz personalna Funduszu Demograficznej są prowadzone poza kontrolą opinii publicznej. Może to prowadzić do nieefektywnego oraz upolitycznionego zarządzania środkami Funduszu.

Duże zastrzeżenia można poczynić co do przejrzystości działań i niezależności politycznej FRD. W odróżnieniu od wielu innych publicznych funduszy emerytalnych na świecie, FRD nie publikuje dokładnych informacji o prowadzonej polityce inwestycyjnej. Opinia publiczna nie ma także wglądu w to, jak dobierane są osoby zarządzające aktywami funduszu. Zasady działalności FRD są zatem w wielu miejscach sprzeczne z zaleceniami organizacji międzynarodowych i mogą prowadzić do suboptymalnych wyników.

Przykładowo, dokładna analiza polityki inwestycyjnej FRD w 2006 roku wykonana przez W. Nagela (2007) pokazała, że środki FRD były wykorzystywane do bieżących celów polityki fiskalnej państwa – były angażowane na krótkie okresy w bony skarbowe. Niedawna zmiana w regulacjach dotyczących FRD zwiększa ryzyko nieefektywnego zarządzania środkami – dopuszczono bowiem, aby FRD udzielał nieoprocentowanych pożyczek do FUS. Stwarza to kolejną pokusę dla Rządu, aby poświęcić długookresowe cele FRD na rzecz krótkookresowych potrzeb FUS.

7.

Jak uzdrowić Fundusz Rezerwy Demograficznej?

Utworzenie Funduszu Rezerwy Demograficznej należy ocenić bardzo pozytywnie – miał zwiększyć bezpieczeństwo przyszłych emerytur oraz przyczynić się do równomiernego rozkładu wydatków emerytalnych pomiędzy pokolenia. Jednakże niejednoznaczne zapisy ustawowe oraz brak woli politycznej i krótkowzroczność kolejnych rządów spowodowały, że jest on obecnie instytucją słabą i niezdolną do realizacji swoich celów. Co więcej, jest on wykorzystywany przez polityków do sztucznego zaniżania deficytu budżetowego. **W jaki sposób można przywrócić FRD funkcjonalność?**

Fundusz Rezerwy Demograficznej powinien pełnić istotną funkcję w polskim systemie emerytalnym szczególnie w latach 2020-2030. Aby mu to umożliwić należy jednak podjąć zmiany, które zwiększą dopływ środków do Funduszu oraz polepszą zarządzanie nimi.

Zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej powinna pełnić większą rolę w prowadzonej w Polsce polityce gospodarczej. Powinniśmy formalnie uznać ją za kryterium oceny polityk publicznych oraz zapewnić narzędzia ekonomiczne umożliwiające taką ocenę.

Po pierwsze, cele FRD muszą zostać przededefiniowane tak, aby pasowały do obecnej sytuacji demograficznej i prognoz dotyczących finansów systemu emerytalnego.

Deficyt systemu emerytalnego będzie najwyższy w latach 2020-2030 i to wtedy środki z FRD powinny zostać wykorzystane. Aby przygotować FRD do tego celu, jednocześnie nie obciążając istotnie obecnych pokoleń, powinniśmy:

- powstrzymać się z wypłatami z FRD do 2020 roku;
- pozostawić bez zmian zapisy dotyczące wpłat do FRD z tytułu składki emerytalnej oraz z prywatyzacji;
 - usprawnić politykę inwestycyjną, czyniąc ją bardziej aktywną i dopuszczając inwestycje w zagraniczne papiery wartościowe;
 - zwiększyć przejrzystość zarządzania Funduszem.

Po drugie, powinno się wprowadzić zapisy, które uniemożliwią wirtualne obniżanie deficytu budżetowego. Rozchody środków z prywatyzacji nie powinny przekraczać przychodów budżetowych uzyskanych w ten sposób. Ponieważ przychody z prywatyzacji są niestabilne w czasie, taka równowaga powinna być osiągnięta w każdym kolejnych kilku latach budżetowych (na przykład: łączne rozchody z prywatyzacji w każdym 3 kolejnych latach są równe łącznym przychodom z prywatyzacji w tych latach).

Po trzecie, z przypadku FRD płyną istotne lekcje dla projektowania reform emerytalnych oraz pozostałych polityk publicznych. Sprawiedliwość międzypokoleniowa nie jest ideą łatwą do realizacji, gdyż oznacza ona poniesienie wyrzeczeń przez obecne pokolenia. Odpowiedzialne rządy muszą jednak w swoich działaniach przyjmować horyzont długookresowy i tworzyć silne i sprawiedliwe instytucje, które będą służyć również przyszłym pokoleniom. Idea sprawiedliwości międzypokoleniowej, przy odpowiedniej prezentacji, może zostać wykorzystana jako argument zwiększający popularność i legitymizację reform. Należy rozważyć formalne uznanie sprawiedliwości międzypokoleniowej jako jednego z kryterium oceny polityk publicznych oraz, idąc za przykładem Niemiec, wzmocnić to kryterium w polskiej Konstytucji. Powinniśmy również zacząć prowadzić rachunki pokoleniowe, które (przy zachowaniu odpowiedniej ostrożności) byłyby pomocne do oceny proponowanych polityk.

Bibliografia

- Axel Börsch-Supan 2003. *Reforming an unsustainable pension system: The proposals of the "Rürup Commission"*.
<http://www.frdb.org/upload/file/boerschenglish.pdf>
- Bosworth Barry, Gary Burtless 2004. *Pension reform and saving*. Brookings Institution.
- Chłoń Agnieszka, Marek Góra, Michał Rutkowski 1999. *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity*. Waszyngton: The World Bank.
- Feldstein Martin 2005. Structural Reform of Social Security. *NBER Working Paper 11098*.
- Howse Kenneth 2004. *What has fairness got to do with it? Social justice and pension reform*. Ageing Horizons – Oxford Institute Of Ageing, Issue 1.
- Howse Kenneth 2007. *Updating the debate on intergenerational fairness in pension reform*. Oxford Institute of Ageing Working Paper 107.
- GUS 2008. *Prognoza ludności na lata 2008-2035*.
- ISSA Study Group on the Investment of Social Security Funds 2008. *Guidelines for the investment of social security funds*.
- Kotlikoff Laurence J., Willi Leibfritz 1999. *An International Comparison of Generational Accounts*. W: "Generational Accounting around the World". Auerbach, Kotlikoff i Leibfritz, University of Chicago Press.
- Lane Philip R. 2001. *The National Pensions Reserve Fund: Pitfalls and Opportunities*. ESRI conference paper.
- Myles John (2002). A new social contract for the elderly. W: G.Esping-Andersen, D.Gallie, J.Myles (red.) "Why we need a new welfare state". Oxford: Oxford University Press.
- Nagel Wojciech (2007). *Asekuracja ryzyka demograficznego w ubezpieczeniach emerytalnych: rozwiązania polskie, szkice do międzynarodowych analiz porównawczych*. „Rozprawy ubezpieczeniowe” Zeszyt 3(2/2007).
- Nasiński Paweł, Mirosław Szłasa 2011. *Prognozy sporządzane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*. W: "System emerytalny – problem na przyszłość". Warszawa: ZUS.
- OECD 2006. *OECD guidelines on pension fund asset management. Recommendation of the Council*.

OECD 2011. *Pensions at Glance*.

Oksanen Heikki 2001. *A case for partial funding of pensions with an application to the EU candidate countries*. CESifo Working Paper, No. 466.

Oksanen Heikki 2002. *Pension reforms : key issues illustrated with an actuarial model*. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, No. 174.

Schokkaert Erik, Philippe Van Parijs 2003. *Social justice and the reform of Europe's pension systems*. Journal of European Social Policy, Vol. 13 (3): 245–279.

The World Bank 2006. *Pension Reform and the Development of Pension Systems. An Evaluation of World Bank Assistance*. Waszyngton: The World Bank.

Visco Ignazio 2001. *Paying for pensions: how important is economic growth?* Center for Strategic and International Studies Conference on "Managing the Global Ageing Transition: A Policy Summit of the Global Ageing Initiative".

Willems David MP 2003. *Old Europe? Demographic change and pension* (London Centre for European Reform).

ZUS 2011. *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013 – 2017*.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwi nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 427 40 10, fax +48 22 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Maciej Grodzicki
e-mail: maciej.grodzicki@for.org.pl
tel. 604 618 459